

## REGIONALIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO

*A. Simões Lopes (\*)*

«Quelques jours suffisent pour décider de la paix ou de la guerre, quelques mois pour élaborer une Constitution, quelques années pour diffuser une technique ou compromettre une balance des paiements. Des décennies sont nécessaires pour modifier l'équilibre d'un territoire. Ainsi l'action régionale doit s'inscrire dans une perspective d'ensemble, mais elle a en propre son échelle de durée. Inversement, le développement économique conçu et décrit sur une base sectorielle, sans localisation des activités présente un caractère abstrait, on pourrait presque dire irréel. Pour être une image visible de notre avenir, les plans de développement ont besoin de s'enraciner.» (MASSÉ, 1964, p. 4)

### **Algumas questões introdutórias**

1. A *regionalização* foi finalmente trazida para a luz da ribalta da vida nacional; só que a forma como foi trazida, o próprio momento em que surge e a insistência inusitada com que é chamada à cena, se por um lado acicata o interesse por outro cria riscos reais de desgaste para a sua imagem e faz despertar portanto muitas preocupações. O interesse existe, naturalmente; para alguns sectores ele já assumia até o carácter de ansiedade; e, como é também natural, ele repousa tanto na expectativa dos resultados da campanha em marcha como na curiosidade em especular sobre a quem ela aproveitará e que aproveitamento se fará dela. Quanto às preocupações, resultam do ritmo e particularmente da forma como a campanha é organizada, sem uma clara orientação no sentido de mobilizar e preparar para ela o cidadão comum, desencadeando-a quase exclusivamente a partir do «centro», condenando-a a interessar apenas um escol. Estamos claramente numa das situações já habituais no nosso processo democrático em que nos lançamos tarde na procura das soluções sem ter retirado qualquer utilidade do tempo perdido; e em que nos queremos convencer de que não podemos adiar mais o estudo e aceitamos os riscos da sua imperfeição, embora estejamos habituados a concluir, posteriormente, de que à pressa tardia no estudo acabámos por juntar novos atrasos nas decisões e na sua implementação; donde o parecer que, afinal, apesar dos atrasos iniciais, até se podia fazer o estudo conveniente. Estudos à pressa, decisões à pressa, implementação apressada — com longos tempos mortos de permeio.

---

(\*) Professor Catedrático do Instituto Superior de Economia. Conferência proferida no seminário sobre o processo de regionalização e de desenvolvimento regional realizado na Universidade do Algarve de 13 a 16 de Abril, 1982.

## 2. E o que é a regionalização de que se fala?

Não é, naturalmente, o «acto ou efeito de introduzir ou conservar em região», a acepção em que o termo tem sido normalmente considerado nos nossos dicionários mais comuns<sup>(1)</sup>. No âmbito que nos interessa, poderia ser referenciado como o acto de criar as regiões como entes de Direito Político Administrativo, o que passa obviamente por algum trabalho de delimitação espacial que estará muito longe de ser o passo mais essencial de um *processo* que o é, efectivamente, a regionalização; e um verdadeiro processo de estruturação social. No entanto, houve já alturas em que esteve em riscos de ser reduzido a acto, e ao acto da delimitação das regiões, concepção que, esperar-se-á, ninguém se atreva a adoptar hoje. A delimitação sendo uma medida necessária é apenas, como disse, um passo de um processo; será aparentemente, só aparentemente, o passo mais simples; não tem que ser o primeiro passo e não interessará mesmo que o seja, porque a delimitação tem de assentar numa *filosofia* que é imperioso discutir e adoptar e há várias filosofias possíveis, e porque deve ser concebida em termos de poder ser utilizada para servir eficazmente uma Política (de Desenvolvimento Regional) que é fundamental elaborar e para que ainda não houve sequer a coragem de formular os objectivos.

Permita-se que insista na necessidade de uma filosofia de base prévia ao arranque do processo e, obviamente, à delimitação das unidades regionais. Atente-se na existência de duas vias extremas: a *divisão* do país em regiões e o *agrupamento* de unidades territoriais elementares em regiões<sup>(2)</sup>. Ninguém dirá que se trata do mesmo acto; ou que a questão é de simples semântica. Trata-se de dois actos profundamente diferentes, até porque são profundamente diferentes — opostas — as suas bases conceptuais.

Comprometamo-nos imediatamente na sua eventual discussão, recomendando vivamente que se repudie a «divisão» e se adopte o «agrupamento», a «reunião». Admitamos que a utilização muito mais frequente da palavra «divisão» resulte de negligência que, apesar de tudo, merecerá sempre crítica: também por negligência se criam hábitos e se cimentam ideias, e a palavra divisão, em regionalização, é simplesmente inaceitável.

## 3. Regionalizar para quê? e porquê?

Obviamente, por razões de política e por razões políticas, que não são necessariamente equivalentes. No entanto, independentemente do aproveitamento que queira retirar-se (ou venha a retirar-se) da regionalização, parece-me indiscutível ser ela absolutamente necessária dada nomeadamente a falência de muitas das vias que têm vindo a ser exploradas com a intenção de estudar e a pretensão de resolver alguns dos problemas dos

(1) Por exemplo, o *Dicionário da Sociedade de Língua Portuguesa*, coordenado por José Pedro Machado.

(2) A contiguidade geográfica é dos poucos requisitos indiscutíveis do acto da delimitação de regiões; resulta da própria definição de região (LOPES, 1980a, p. 29).

nossos dias. O facto, incontroverso, do agravamento dos problemas económicos e sociais, tão incontroverso quanto o é a inadequação de algumas das estratégias utilizadas, determina a necessidade da procura de outros caminhos ainda que possa não se estar totalmente convencido do seu interesse; se a falência é iniludível, o poder político pode ver-se confrontado com a ausência de alternativas e, quanto mais não seja, por isso, ter de encaminhar-se para a regionalização, particularmente quando em simultaneidade se registem pesadas sombras relativamente à realização de outros projectos políticos em que se empenhou prioritariamente.

A resposta é evidentemente mais simples e mais imediata para quem sempre tenha entendido que o processo de desenvolvimento português deveria ser impulsionado prioritariamente na *ordem interna*, a fim de (a) garantir formalmente a adesão a ele e a participação nele das populações, condição essencial para o sucesso; e (b) conseguir a aproximação às pessoas que sempre habilitará a melhor e mais conscientemente conhecer os problemas, passo fundamental para a procura das soluções já que a aproximação aos problemas os revela na sua variedade e complexidade permitindo simultaneamente uma avaliação mais correcta das possibilidades de os resolver, nem sempre conhecidas mesmo sob a forma de potencialidades. Nesta época de profunda crise económica não pode adiar-se mais o levantamento e o aproveitamento dos recursos que possuímos; nesta época de profunda crise social não pode adiar-se mais a mobilização, o envolvimento, a participação das pessoas nos projectos, desde a sua fase de concepção.

Não parece que haja, com efeito, outra via a adoptar: para resolver os problemas temos de começar por conhecê-los, não de uma forma geral, agregada, mas da forma multivariada como eles realmente se apresentam. Temos de conhecer os «pacientes» que os suportam e que são simultaneamente os agentes da sua resolução; mas temos de os conhecer na sua diversidade, porque sendo enriquecedora não deixa de ser também factor da complexidade dos próprios problemas e dela importa retirar então todas as vantagens para os enfrentar. Simplesmente, insiste-se, o envolvimento deve acontecer em todas as fases da procura de soluções. Não há caminho alternativo para esse, que chamarei de *regionalização* porque desce pela via espacial — as regiões — ao pormenor necessário da identificação dos problemas e dos «pacientes», agentes das transformações a empreender.

4. A Ciência Económica tem de começar a explorar mais consciente e sistematicamente esta via. Num desejo natural de afirmação e implantação como ciência, ela tem procurado a generalização; aceitou a sectorialização do conhecimento e os seus riscos, num campo extremamente complexo e interdependente como o das Ciências Sociais, e optou pela generalização abstraindo muitas vezes das particularidades espaciais cuja consideração poderia pôr ou poria mesmo em causa essa generalização. Emancipou-se, no entanto, como Ciência. Firmou-se no complexo espaço social encontrando teorias enquadradoras, leis de comportamento, modelos de actuação que a impuzeram no concerto das Ciências Sociais. Reconhecida, contudo, a falência da sectorialização, ela tem de encarar a globalidade que lhe imporá a consideração do factor espacial; e vai ter de avançar mais decidida e comprometidamente pela regionalização, se quiser ser ciência «útil».

Podemos continuar a perguntar-nos hoje, como explicitamente o fizeram outros há já algumas décadas (LAJUGIE, 1964, p. 1), como tem sido possível à Economia resistir à consideração da variável espaço na ordem interna dos países. As preocupações espaciais na análise e na política económica foram sem dúvida uma grande contribuição dada à economia política dos meados deste Século; e, no entanto, foram os problemas do subdesenvolvimento à escala dos países, mesmo dos Continentes, que mais se impuseram à atenção dos economistas e dos políticos, privilegiando-os muitas vezes em desfavor da realidade regional no interior dos seus países tidos normalmente como mais evoluídos mas onde as manifestações de subdesenvolvimento são por vezes persistentes. E que profundas desigualdades económicas e sociais não têm sido, deste modo, negligentemente agravadas!

Encaremos então a regionalização como uma *Nova Ordem Económica Interna*. Nesse sentido tomaremos o termo, passando a uma maior concretização das ideias que, à partida, é determinada pela circunstância de passarmos a referir-nos ao caso português, ainda que uma vez ou outra o não façamos explicitadamente.

### **Regionalização: um processo**

5. O princípio que ninguém já se atreve a contestar (o que não significa que seja praticado com tanta generalidade e convicção como é aceite) de que todo o desenvolvimento deve centrar-se no Homem, a cada um, velho ou novo, agente económico produtivo ou não, assistindo o direito à dignidade (SCHAFER e LAMB, 1981, p. 117), impõe a consideração das pessoas, dos indivíduos, e a aproximação aos problemas reais, concretos, individualizáveis, diferentes; o que por sua vez impõe a abordagem espacial diversificada desses mesmos problemas com vista à sua solução, base da regionalização.

Claro que a resolução implica a necessidade de meios da mais variada ordem, naturais, humanos, técnicos, financeiros, institucionais; e implica a necessidade do envolvimento dos indivíduos na procura das soluções, o que impõe, naturalmente, o reconhecimento às pessoas do *direito* de participarem nela, o qual, nalguns casos, face à permanência e agravamento dos problemas em situação de total dependência de processos centralizados, justificará que de um direito reconhecido às pessoas se passe à necessidade de as pessoas assumirem esse direito; o que poderá, em extremo, levar à situação (inesperada?) de o direito que tão tardiamente veio a ser explicitado como tal, vir a ser, do mesmo passo, convertido em *dever*.

O reconhecimento do direito — e, com maior razão de ser, do dever — tem de vir de par com a atribuição de meios; e um dos requisitos subjacentes a todo o processo é o da existência institucionalizada de graus de autonomia para estudar e conhecer os problemas, para encontrar as soluções, para discutir as suas possibilidades práticas e fazê-las aplicar. Em épocas e espaços caracterizados por elevado grau de centralismo, como são os nossos, esse direito pode ser, e tem sido, absurdamente difícil de reconhecer. De alguma lucidez ainda existente se espera no entanto o seu reconhecimento efectivo, o que passa de qualquer modo pela existência de *vontade política* a nível do poder central.

Em épocas e espaços como os referidos, o mesmo centralismo que não reconhece direitos cria hábitos de alienação, atrofia a capacidade de iniciativa e fomenta a esclerose; daí que seja necessário lançar e dinamizar um processo de *consciencialização* para a reivindicação e uso dos direitos, processo por vezes mais difícil de levar a bom termo do que o da formulação da vontade política referida, tanto mais difícil quanto mais se alongar o período de atrofia; e isto sobretudo porque não se trata de consciencializar um escol — o que seria mais fácil, mas sempre, e no mínimo, uma perda de tempo adicional num país onde de há muito deveria ter deixado de haver tempo para perder — mas cada um dos indivíduos para o exercício de um direito e até para a necessidade de o assumir como dever.

Tudo considerado, não pode deixar de classificar-se a regionalização como um *processo*, nunca como um acto «avulso» ou mesmo um acto encaado de maneira mais ou menos harmoniosa e coerente com outros. É efectivamente um processo que há-de decorrer por fases que convém delinear com todas as cautelas, de modo a realizá-lo com êxito. É um processo de organização social, de verdadeira estruturação da sociedade.

Põe-se então a questão da estratégia, aceite que esteja a definição dos objectivos; mas estes pode de momento aceitar-se que se consubstanciem no *desenvolvimento*, havendo contudo que precisar o conceito sem ambiguidades.

6. Têm-se apontado duas vias de estratégia relativamente extremas: «*de baixo para cima*» (bottom-up) e «*de cima para baixo*» (top-down). Sendo conceptualmente opostas, parece claro que o primado da *consciencialização* aponta para um processo de regionalização de baixo para cima que, em termos ideais, reúne as garantias de sucesso. O primado da *vontade política* central, ao contrário, conduziria a uma estratégia de cima para baixo que, no entanto, para ser minimamente eficaz, não dispensaria um processo de consciencialização, ao menos para sensibilizar os indivíduos que estarão sempre na base. Mas uma estratégia deste género, tendo em conta os fins, seria sempre *contra-natura*, porque não só pode ser facilmente utilizada para impor as directivas e os desejos do «centro» aos entes a criar que são as regiões, como, principalmente, seria por esta via que ela teria a operacionalidade assegurada; ela poderia ser aceitável se quizesse fazer-se *desconcentração* apenas; ela não o será com vista à *descentralização*; e sobre estes dois termos, seu significado e alcance, não há necessidade de nos determos (ALVES, 1982).

A consciencialização é, assim, condição necessária e suficiente para o desenvolvimento correcto do processo de regionalização. Claro que a ausência de vontade política poderia sempre dificultá-lo, mas apenas dificultá-lo, porque se a consciencialização o for na verdadeira acepção da palavra, dela decorrerá em ambiência democrática, a capacidade para moldar a seu gosto aquela mesma vontade política que, pode desde já dizer-se, não é condição necessária e muito menos suficiente; será, quando muito, uma condição favorável.

7. A consciencialização é então pré-requisito de base do processo de regionalização: é uma sua fase prévia. Sobre ela vai apoiar-se todo o edifício, pelo que importa dar-lhe solidez. Fases imediatas serão (a) a definição dos níveis regionais e das unidades regionais, e a sua constituição e (b) a construção do aparelho institucional no seu sentido mais amplo, considerando os meios a atribuir e a criar (humanos, técnicos, financeiros, entre outros) e a articulação dos níveis e com a administração central, nomeadamente quanto a competências e atribuições. Definidos no entanto os níveis regionais (e eles estão definidos na Constituição da República), a questão institucional que vai sempre depender, como qualquer outra, da estratégia adoptada, é mais fundamental e prioritária do que a delimitação das regiões. A esta, assente a estratégia e decididas as grandes opções da Política Regional, pode sempre proceder-se em base experimental, admitindo reajustamentos posteriores fundamentados; mas o que não deve protelar-se mais é a definição das competências e, com ela, a atribuição dos meios, havendo, inadiavelmente também, que afastar a ideia «inocente» de que o essencial está na atribuição dos meios financeiros; não se porá em causa serem verdadeiramente imprescindíveis esses meios, mas deveria ter desde sempre ficado claro que não são eles os únicos imprescindíveis. A ideia simplista de que seria suficiente dispor deles serviu grandemente, deliberadamente ou não, para dar do Poder Local uma imagem de incapacidade e até de incompetência de que nalguns casos será difícil libertar-se e que não favorece o processo da regionalização. Com efeito, a atribuição de meios financeiros seria sempre a medida mais fácil de adoptar, por mais difícil que fosse, na conjuntura, dispor deles; a criação de condições para a sua utilização eficiente numa perspectiva regional e nacional ficou esquecida, porque para isso se impunha pelo menos a definição das grandes opções da Política Regional e, a partir daí, a imaginação, o estudo e o lançamento de acções tendentes a assegurar às Autarquias os meios humanos e técnicos que lhes permitissem fazer o melhor uso dos meios financeiros disponíveis. Sem eles ter-se-á agravado nalguns casos a situação de dependência de centros «fornecedores» de técnicos e de tecnologia, porque a algumas autarquias não restava solução alternativa. Se juntarmos a este quadro a já referida não especificação das competências ficaremos perante algumas das bases mais significativas em que o Poder Central se apoiou para não atribuir a totalidade dos meios financeiros e até para os reduzir; e ficaremos também perante algumas das razões para uma degradação da imagem do Poder Local e, por arrasto, para a descrença de alguns nas vantagens da regionalização.

A elaboração do quadro institucional é então fase prioritária do processo. Definidos como estão na Constituição os níveis regionais, nada impede que essa fase se inicie, ela que em muitos aspectos deveria estar já terminada.

Mas fica ainda, e completamente a descoberto, a definição das grandes opções da Política Regional. As unidades regionais e a sua composição dependerão da estratégia de regionalização a adoptar, mas não dependerão menos das orientações de política mais gerais. Por aí, também, é efectivamente indispensável começar porque a regionalização não é fim em si

mesmo<sup>(3)</sup>, antes é meio para servir e dar eficácia à Política de Desenvolvimento Regional. Não faz sentido nem será viável proceder à elaboração de um quadro regional sem um mínimo de orientação de Política.

Encontramo-nos, assim, na situação «curiosa» de assistir e participar em discussões elitistas sobre a regionalização como se de acto isolado pudesse tratar-se. Há, no caminho, passos relevantes a percorrer se pretendemos não perder tempo, não desperdiçar mais energias, não deixar que surja a dúvida sobre instrumentos imprescindíveis ao desenvolvimento e de eficácia comprovada.

Sublinhemos entretanto algumas conclusões: a regionalização é um processo de que a consciencialização das populações é pré-requisito de base; a regionalização não é fim em si mesma; a regionalização não faz sentido sem a definição das grandes opções da Política de Desenvolvimento Regional.

A Política Regional não existe. A sua elaboração tem de partir da definição de objectivos que antes admiti poderem ser expressos, simplesmente, em *desenvolvimento*. Importa agora, ainda que de forma breve, clarificar-lhe o conteúdo.

### **Desenvolvimento e desenvolvimento regional: a clarificação necessária**

8. Já por várias vezes, noutras ocasiões, tive de deter-me sobre o conceito de Desenvolvimento Regional, não se justificando que retome aqui em toda a sua extensão a argumentação então produzida. Proporei à discussão apenas os aspectos mais essenciais, permitindo-me remeter para trabalhos anteriores (por exemplo, LOPES, 1978 e 1980b) a sua consideração de forma mais pormenorizada.

Começarei por tentar clarificar o uso do adjectivo *regional*, deixando para depois a questão do *desenvolvimento*.

Por Desenvolvimento Regional entende-se não o desenvolvimento da região, de *dada* região, mas o desenvolvimento *das* regiões, no conjunto das quais se situará aquela *dada* região.

Não é despidendo o uso do plural, porque não se trata de alargar quantitativamente apenas o quadro em análise. Trata-se, na realidade, de ultrapassar a visão individualizada da região para procurar a visão do conjunto orgânico em que ela se insere, conjunto que é interdependente e em que as relações de interdependência são tanto ou mais condicionadoras do desenvolvimento do que as características das unidades que o compõem. Poderia dizer-se que as regiões valem como *elementos* que são, valem em função das características (*atributos*) que possuem, mas não valem menos em fun-

---

<sup>(3)</sup> Já há pelo menos vinte anos se escrevia que a regionalização não é fim em si mesma, mas apenas um elemento numa política de conjunto visando a melhor organização das actividades económicas da nação (COURTIN e MAILLET, 1962, pp. 457-8). Pode ter-se evoluído quanto aos fins em vista; mas é indiscutível que a regionalização continua a ser *meio*, *instrumento*, não *fim*.

ção das *relações* de dependência que estabelecem entre si. Por outras palavras, a região, qualquer região, tem de ser vista no *sistema* de que faz parte; o seu grau de desenvolvimento depende de si mesma, naturalmente das suas características, mas não depende menos das relações que estabelece com outras.

É neste contexto que importa falar de Desenvolvimento Regional. Está hoje perfeitamente demonstrado que o sistema não se modifica necessariamente actuando apenas sobre os seus elementos constituintes se as relações de interdependência se mantiverem (LOPES, 1977). Na via do desenvolvimento interessará actuar sobre as regiões; mas não interessará menos actuar sobre as relações que estabelecem entre si.

9. Quanto à questão do *desenvolvimento*, por muito abordada que tenha sido até hoje continua ainda a justificar alguma detença. Os economistas têm sido muito criticados por terem, com as suas preocupações mais ou menos tecnicistas, comprometido perspectivas de futuro de qualidade de vida, porque os tem movido particularmente as questões da produção e do aumento da produção sem curarem de medir as consequências, no médio e no longo prazo especialmente, dessa via evolutiva num Mundo em que todos os recursos são escassos e em que só alguns são renováveis — mesmo assim a ritmos condicionadores.

Ora, a verdade é que os economistas serão dos que têm as ideias mais assentes sobre que a produção e o seu ritmo de aumento — isto é, o *crescimento* — não podem ser identificados com desenvolvimento. Em primeiro lugar, o desenvolvimento é um *processo*<sup>(4)</sup> que tem em vista as pessoas como realidades concretas e actuates e na sua diversidade; em segundo lugar, ele propõe-se como fins estados qualitativos de liberdade, dignidade, identidade, justiça social, para além de disponibilidade (crescente se possível) dos bens que respeitem a verdadeiros valores, o que também se traduz em igualdade de oportunidades e de acesso aos bens e serviços tidos como necessários. Num quadro como este, o crescimento que em regra tem que ver apenas com a produção só terá lugar como *meio* e não pode confundir-se com desenvolvimento, que pressupõe harmonia e justiça na distribuição<sup>(5)</sup>. Além disso, se a harmonia, a liberdade, a dignidade, a justiça distributiva são seus elementos essenciais, então o processo que o desenvolvimento é tem de ser encarado pelo menos nas suas determinantes temporal e espacial:

(a) não é desenvolvimento produzir e distribuir para as gerações de hoje sacrificando o leque das oportunidades das gerações de amanhã; muito ao contrário, ele será tanto mais «desenvolvimento» quanto mais garantias der de aumento das oportunidades em relação ao futuro;

---

<sup>(4)</sup> Não é um processo determinístico, como certas teorias admitiram para o crescimento; é antes um processo condicionado por relações de interdependência, o que leva a considerar o seu quadro teórico em sector bem oposto ao das teorias determinísticas ou quase-determinísticas.

<sup>(5)</sup> Defende-se cada vez mais a necessidade de não dissociar a distribuição da produção (SCHAFER e LAMB, 1981, p. 96).



(b) não existe desenvolvimento enquanto coexistirem situações de marcada desigualdade que levem a que sejam as pessoas (desfavorecidas) a ter de deslocar-se para adquirir as condições de oportunidade e de acesso mais vantajosas que outras possuem noutras áreas; o desenvolvimento deve chegar às pessoas.

Isto quer dizer que não há necessidade de procurar termos novos<sup>(6)</sup> ou de adjectivar os existentes para qualificar os estados de organização social desejados: desenvolvimento regional é desenvolvimento; não há desenvolvimento se não houver desenvolvimento regional<sup>(7)</sup>.

Voltando às regiões tomadas individualizadamente, porque elas são parte integrante de um conjunto (sistema), não há lugar a considerar desenvolvidas as regiões «mais evoluídas» se a sua «maior evolução» ficar a dever-se ao estádio «menos evoluído» de outra ou outras do mesmo conjunto. Por outras palavras, não é desenvolvida a região que se aproveita estruturalmente das vantagens que lhe confirmam as relações de interdependência; não há desenvolvimento regional enquanto houver disparidades regionais excessivas; a justiça social, a harmonia, a dignidade, também devem verificar-se a esse nível<sup>(8)</sup>.

O desenvolvimento, avaliado assim pela acessibilidade das pessoas, onde quer que vivam, aos bens e serviços e às oportunidades do nosso tempo, é totalmente objectivável; como é objectivamente possível avaliar até onde se está comprometendo o património das gerações futuras, visto que mesmo o cálculo económico permitirá distinguir os recursos de capital no conjunto dos recursos.

10. Mas a questão do crescimento *versus* desenvolvimento é uma questão real que não se resolve em termos conceptuais apenas. Será conceptualmente indiscutível que o desenvolvimento se apresente como objectivo de longo prazo e que em seu benefício se *use* o crescimento, como instrumento ao seu serviço; do que pode resultar, com toda a legitimidade, que no curto prazo o crescimento surja como objectivo. Simplesmente, ele será um objectivo condicionado, controlado, submetido ao desenvolvimento como objectivo de longo prazo. Mas, como não é qualquer crescimento que levará ao desenvolvimento, é perigoso procurar o crescimento sem o enquadramento do longo prazo porque, entregue a si mesmo, ele é tanto mais fomentador de processos sociais e regionais divergentes quanto mais desequilibrada for a situação de partida (LOPES e outros, 1981). Daí o risco

---

<sup>(6)</sup> RIDDEL (1981, pp. XII e 5, por exemplo), receando que desenvolvimento não esteja suficientemente demarcado de crescimento, propõe o termo «ecodevelopment». Ao explicitá-lo chama-lhe também «growth development with a progressive component of environmental concern»; e, ainda, «appropriate development» (p. 108). Qualquer destas propostas é, a meu ver, desnecessária.

<sup>(7)</sup> «L'approche régionale renouvelle la théorie du développement»... «Une remise en question des théories du développement... est en jeu à travers l'approche régionale» (PERRIN, 1974, pp. 5-6).

<sup>(8)</sup> Claudius-Petit, citado por MASSÉ (1964, p. 3), afirmou que a organização do espaço é a organização da sociedade.

permanente que se corre sem a definição de uma política de longo prazo, apesar de não serem preocupantes (não o serão?) os nossos ritmos de crescimento<sup>(9)</sup>.

Em termos regionais esta questão é extremamente preocupante e a indefinição em que vivemos acrescenta-lhe preocupações. A opção política de dar prioridade a um projecto virado para o exterior veio agravá-las ainda, não apenas porque se decidiu deixar para outra oportunidade a Ordem Económica Interna adiando as decisões a tomar nesse campo, mas também porque seria difícil ter encontrado projecto político mais conflituoso com a questão regional. O quadro de concorrência que a CEE defende deixa limitadíssimas possibilidades ao desenvolvimento regional; ser-lhe-á mesmo pernicioso porque, face à estrutura da economia portuguesa e ao seu quadro espacial de funcionamento, imporá que se explorem as economias de escala e as economias externas nas decisões de localização de investimentos o que significa, necessariamente, agravar desequilíbrios. Acresce que a adesão à CEE tornará ainda mais gritante o desejo — se não a necessidade — de crescimento, por razões de sobrevivência na «área» e pelo confronto mais próximo, mais imediato, mais permanente, com padrões de consumo perigosamente alicientes<sup>(10)</sup>.

Mas, o que é particularmente grave é o adiar de opções que com a indefinição da política se consegue. Importa que se defina claramente o projecto da sociedade que queremos ser. Todas as opções têm um preço e o adiamento só o agrava. Se nos inclinarmos pelo crescimento a todo o custo, façamo-lo conscientes de que há que pagar os desequilíbrios regionais (entre outros) e, passemos depois, e pelo menos, à criação das condições para que não sejam sempre os mesmos a suportar o preço. Se nos inclinarmos pelo desenvolvimento regional, façamo-lo seguros de que não viremos a alcançar tão cedo os actuais padrões de consumo da CEE, que valeria a pena desmistificar.

11. É aqui que vem entroncar a questão da regionalização; porque uma decisão do tipo das anteriores não deve ser tomada por uma elite mais ou menos paternalista que viva à distância dos problemas do subdesenvolvimento e a quem sobre sempre a mobilidade para dispor do seu acesso. Não pode ser em Lisboa que vai decidir-se se determinada área da «periferia» é «inviável» economicamente mais valendo convertê-la eventualmente

---

<sup>(9)</sup> A pergunta faz sentido: na realidade, não sabemos para onde vamos.

<sup>(10)</sup> É frequente o argumento de que o crescimento, podendo agravar desigualdades, permite no entanto aos mais carecidos melhorias significativas na sua situação levando-os a estádios mais evoluídos. Atente-se, por um lado, em que por essa via as assimetrias aumentarão em termos relativos; e considere-se a transcrição de Hirsch (*Social Limits to Growth*) feita por SCHAFFER e LAMB (1981, p. 37): o processo de crescimento pode ser comparado a uma coluna em marcha: «The people at the head are usually the first to wheel in a new direction. The last rank keeps its distance from the first, and the distance between them does not lessen. But as the column advances, the last rank does eventually reach and pass the point which the first rank has passed some time before... The people in the rear cannot, without breaking rank and rushing ahead, reach where the van is, but, since the whole column is moving forward, they can hope in due course to reach where the van was».

numa reserva para fins de semana e transferindo os seus habitantes para áreas economicamente «viáveis», se é o crescimento a todo o custo que se deseja; como também tem seus riscos decidir em Lisboa do processo de dinamização a levar às regiões que, mais vezes do que se pensará, são perfeitamente capazes de se exprimir acerca do que não querem e também acerca do que querem<sup>(11)</sup>.

A política regional, que não existe, adquire naturalmente maiores possibilidades de efectivação quando se apoie na regionalização; e a estratégia da regionalização transmitir-se-á então à estratégia da Política Regional que, agora, e particularmente quando se chegar ao planeamento, se revestirá de alguma maior complexidade: com efeito, a via «de baixo para cima», inteiramente defensável em termos conceptuais para o processo de regionalização — já que é a única a poder assegurar descentralização efectiva — tem de se apoiar pesadamente num quadro institucional bem definido de articulação dos vários níveis de decisão — municipal, regional, central — porque os meios, sempre escassos, imporão a conciliação e compatibilização dos objectivos a níveis certamente mais baixos do que os desejados por cada ente regional.

Não há, contudo, forma mais válida para o processo. Ninguém nem nenhuma estrutura a nível central estará em condições de conhecer melhor do que as próprias populações, ou as suas estruturas locais, os objectivos e os caminhos para os alcançar; a participação mobilizada (SCHAFER e LAMB, 1981, pp. 110-111) é o meio mais garantido do sucesso, quase tanto quanto a sua ignorância ou menosprezo o poderão comprometer. Importa fazer despertar essas potencialidades da participação efectiva; importa avançar, e é cada vez mais tarde, para as acções de consciencialização necessárias.

### **Consciencialização para a participação. Conclusões.**

12. Ao debruçar-se, em 1964, sobre a questão da Política Regional em França, MASSÉ (1964, p. 7) convidava a explorar a impaciência que já se notava na «província» e considerava que o momento era o mais oportuno «porque uma grande política regional só é possível na expansão», isto é, em fase de crescimento. Compreende-se naturalmente que em 1964 e na França o crescimento aparecesse como factor favorável ao lançamento de uma política regional; mas não parece de aceitar que seja menos favorável uma situação de crise, nomeadamente crise de crescimento, especialmente depois de decorridas duas décadas em que o crescimento, entregue a si mesmo, se revelou agravador de desequilíbrios. Há quem defenda que em período de crise a regionalização deve ser justamente «uma política económica de desenvolvimento global do país» (MADIOT, 1979, p. 13). A convicção

---

<sup>(11)</sup> SALE (1980, p. 454) dá alguns exemplos concretos relativos aos Estados Unidos onde de há muito são familiares expressões como: «Don't tread on me: let us decide what is best for us».

existe, de resto, de que a adversidade contribui para preparar as pessoas para as grandes decisões, particularmente para as decisões difíceis. Convém, obviamente, consciencializá-las para a verdadeira situação e fazer-lhes chegar em perspectiva correta as interrogações do futuro. Em sociedades como a nossa em que a participação não só não tem sido estimulada como foi reprimida durante decénios, a tarefa será mais difícil; mas vale a pena tentá-la, pelo que não hesito em propor uma reflexão sobre o tema em jeito de conclusões.

13. Um projecto como o da regionalização pode ser discutido a nível de reuniões internacionais, de partidos políticos, de instituições de âmbito científico, técnico ou cultural, de associações ditas de Desenvolvimento Regional, a nível do Governo Central ou de alguns dos seus Departamentos; é no entanto imprescindível fazê-lo ao nível das regiões e muito para além dos seus órgãos de cúpula; é sobretudo indispensável que a discussão seja estimulada e desperte a nível das populações no sentido de as consciencializar por um lado, acerca da força que efectivamente têm e da capacidade para fazerem do nosso país o que quisermos que ele seja; e, por outro lado, da necessidade de compatibilizar interesses e projectos e de procurar soluções que se aproximem de maximizar a satisfação global.

É precisa — é fundamental — a participação das populações, sob pena de se perder irreversivelmente a oportunidade para mobilizar o país para o seu próprio desenvolvimento; e porque os projectos correm sempre elevado risco de não se realizarem se a população não for envolvida neles desde a sua fase de concepção. Em termos realistas, na actual conjuntura, uma das formas mais seguras para essa mobilização residirá no recurso à exemplificação de «conflitos» que a regionalização vai evidenciar, muito mais do que à continuada referência — quase que em abstracção — a aspectos positivos e benesses que da regionalização vão resultar. Os benefícios da regionalização devem continuar a ser sublinhados: mas é tempo de começar a mostrar que há preços a pagar. A consciência desses preços pode ser o motor da consciencialização para o processo, quero dizer, da participação.

14. Convém que o processo da regionalização seja conduzido por forma a evitar de todo que ele continue a encaminhar-se para a imagem que tem vindo a adquirir de processo destinado a criar mais uns lugares para políticos e a dar acesso ao poder a mais uns quantos<sup>(12)</sup>. Dando-lhe o realismo da dimensão das suas dificuldades, ele deve também aparecer como a via capaz de promover uma maior justiça social, o que necessariamente passará pela redução dos privilégios de alguns. Mas aqui reside uma primeira dificuldade: é preciso ter o máximo êxito no aliciamento para a participação dos mais desfavorecidos, que nem sequer estarão consciencializados acerca dos benefícios, por forma a poder dispôr-se de força capaz de se opôr aos que têm que ceder nos seus privilégios.

(12) Registem-se as preocupações seguintes de MADIOT (1979, p. 122): «Certes, depuis quelques années, de nombreux transferts de pouvoirs sont intervenus des autorités centrales vers des autorités locales: mais ce sont essentiellement les préfets qui en ont été les principaux bénéficiaires, plus rarement des autorités ou des assemblées élues».

A propósito, e embora em jeito de insistência, convirá sublinhar que se tem vindo a prestar maus serviços à causa da regionalização, como acontece com a lei das Finanças Locais que pode ser aproveitada negativamente para a regionalização. Com efeito, tendo-se atribuído meios financeiros (alguns meios), indispensáveis de resto, mas tendo-se ficado apenas pelos meios financeiros que seriam sempre e apesar de tudo dos mais fáceis de adjudicar, e não se tendo por exemplo avançado na atribuição de meios técnicos e humanos, não menos indispensáveis, nem definido o quadro institucional, levou-se a Administração Local a dar maus exemplos da sua capacidade, que é naturalmente reduzida, não se avançou saudavelmente na questão das «competências» e começou-se cedo a juntar justificações para reduzir os próprios meios financeiros.

15. A exemplificação dos «conflitos» a cuja inventariação/antecipação conviria proceder, pode ser feita a dois níveis:

a) por comparação de um projecto *interno*, de «arrumação da casa» como é o da regionalização, com um projecto elitista virado para fora mas com enormes consequências na ordem interna, muitas delas longe de positivas, como o da adesão à CEE;

b) por exemplificação dos «conflitos» internos a que as populações sejam mais sensíveis, conflitos que resultarão da tentativa de «arrumar a casa» quando os meios são demasiado escassos para que todos possam ver satisfeitas as necessidades básicas.

16. Na área dos conflitos internos que sensibilizarão as populações deverá ser-se incisivo na demonstração dos aspectos mais difíceis, por aí se podendo antever vias para a consciencialização necessária. Isto, naturalmente, sem deixar de se chamar a atenção para todos os aspectos imediatamente positivos e para as vantagens/necessidade/indispensabilidade mesmo, da regionalização.

(i) A regionalização poderá facilmente pôr *regiões contra regiões*: obviamente, as regiões mais desenvolvidas contra as subdesenvolvidas e as deprimidas (nomeadamente porque os investimentos não podem continuar a ser canalizados prioritariamente para as primeiras); e, até, as regiões subdesenvolvidas (ou deprimidas) umas contra as outras, pura e simplesmente porque não vai ser possível dar a todas o que todas precisam.

(ii) A regionalização poderá facilmente fazer emergir *conflitos dentro das regiões*: por exemplo, logo que tenha de decidir-se sobre qual a capital regional em casos em que se ponham várias hipóteses possíveis de localização da sede da Autarquia; ou quando a racionalidade do processo de regionalização venha sugerir a transferência de funções de centros bem situados na hierarquia administrativa para localidades que não têm tido o estatuto de sede mas que possuem localização e/ou dinâmica que o justifique; isto, porque as regiões e a sua delimitação devem ser fundadas em propostas concretas de

futuro, que podem ter de ser implementadas com transformações significativas nos padrões de ocupação do espaço consagrado pelo tempo.

- (iii) A regionalização confere autonomia, a qual traz responsabilização de que não resultam apenas vantagens imediatas e visíveis. A autonomia conferida vai permitir que, por exemplo, «de baixo para cima» se concebam os projectos e as medidas de intervenção que, no entanto, têm de ser conciliados em instâncias de articulação que podem associar-se facilmente ao modelo organizativo «de cima para baixo», donde o poder resultar frustrações para as expectativas que não tenham realização; e há ainda os projectos que pela sua natureza interessam a várias regiões, cuja decisão de implementação tem de depender do confronto dos interesses e possibilidades comuns, o que pode parecer que afecta a própria autonomia.

17. Na ordem «externa» há elevada probabilidade de conflito com o objectivo «entrada na CEE», já que este projecto não pode ser pacificamente aceite para benefício do desenvolvimento regional e pode mesmo agravar a injustiça «regional». A entrada no Mercado Comum, a verificar-se, nunca deveria sê-lo anteriormente à definição da Política Regional, de que um dos passos essenciais se encontra na regionalização. E aí está justamente um outro projecto, «Mercado Comum», que não estando a ser suficientemente *participado* pode converter-se num problema nacional, agravador de assimetrias a todos os níveis, sem dúvida ao nível regional. Projecto político por excelência, ele não deveria avançar nunca antes da definição da Política Regional.

Não se confunda regionalização com Política Regional: na realidade, a regionalização, que precisa do enquadramento das grandes opções, é um instrumento de Política Regional no seu sentido mais amplo. Mas uma coisa é a regionalização como instrumento de política e outra é a consciencialização para a participação no processo de regionalização. Esta consciencialização deverá ser sempre colocada na primeira linha das prioridades; e vai ficando tarde demais para que aconteça.

18. A regionalização como processo de re-estruturação da nossa sociedade, numa perspectiva de desenvolvimento, visará naturalmente cimentar a democracia no plano multivariado, político, social, económico; e, aqui, não se desdenhará atribuir à componente política posição pelo menos tão importante como a das restantes.

Com efeito, conviria ter presente que a democracia é profundamente afectada — como tudo o mais — pelas questões de escala, porque com o aumento da dimensão se vai diluindo a sua eficácia podendo mesmo falar-se de degenerescência do conceito. Constitui já, de algum modo, matéria de divertimento que no nosso tempo alguém deseje fazer-se ouvir pessoalmente, como indivíduo, relativamente às questões políticas que o afectam, num grande país como os Estados Unidos. A dimensão, impondo a democracia representativa, reduz-lhe as possibilidades e a própria expressão

«representativa» vai perdendo sentido. Em Setembro de 1979 o *The New Yorker* inseria um desenho de um homem que no escritório de Washington do seu representante no Congresso dizia ao recepcionista: «diga-lhe, simplesmente, que um dos *governados* dele está aqui para lhe falar».

Considerando ainda os Estados Unidos, SALE (1980, p. 492) pronuncia-se em relação ao modelo de democracia como um sistema em que algumas pessoas escolhem entre dois candidatos, que se encontram perfeitamente comprometidos, e que não estão de modo algum obrigados a servir os seus eleitores — uma espécie de oligarquia de elite de que se tem tido a sorte de experimentar até agora apenas a sua prática «benigna».

Nem os sistemas são por todo o lado iguais nem está em causa debater os méritos da democracia que, sejam quais forem as limitações, proporciona sem dúvida «maior benevolência, estabilidade, participação, responsabilidade, eficiência, diversidade, justiça, liberdade e felicidade do que qualquer outro sistema de governação conhecido» (SALE, 1980, p. 492). Mas a representação está longe de satisfazer os objectivos da democracia, embora possa ser dos expedientes menos inadequados para espaços de grande dimensão: não tem nada a ver com participação. É ainda SALE que lembra, de Rousseau, que os eleitos não são representantes do povo, mas seus agentes; e que um povo perde, sem dúvida, alguma da sua liberdade, quando delega em representantes.

Uma verdadeira democracia exige uma sociedade pequena. A regionalização viabilizá-la-á.

## REFERÊNCIAS

- ALVES, M. B. (1982)—«Descentralização e desconcentração: algumas incidências ao nível da organização do planeamento» in *Estudos de Economia*, Vol. II, 2, pp. 209-224.
- COURTIN, R. e MAILLET, P. (1962)—*Économie Géographique*, Dalloz, Paris.
- LAJUGIE, J. (1964)—«Développement économique régional et aménagement du territoire: Introduction» in *Revue d'Économie Politique* (Número especial), Paris.
- LOPES, A. S. (1977)—«Sobre as relações de dependência à escala regional» in *Cadernos de Análise Regional* N.º 2, Lisboa
- (1978)—«Desenvolvimento: desenvolvimento regional» in *Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra: Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor J. J. Teixeira Ribeiro*, Coimbra.
- (1980a)—*Desenvolvimento Regional*, F. C. G., Lisboa.
- (1980b)—«Desenvolvimento regional e integração» in *Estudos de Economia*, Vol. I, 1.
- LOPES, A. S. e outros (1981)—«Desequilíbrios regionais e integração» in *Estudos de Economia*, Vol. II, 1 pp. 41-50.
- MADIOT, Y. (1974)—*L'Aménagement du Territoire*, Masson, Paris.
- MASSÉ, P. (1964)—«L'aménagement du Territoire, projection géographique de la société de l'avenir» in *Revue d'Économie Politique* (número especial), Paris, pp. 1-29.
- PERRIN, J. C. (1974)—*Le Développement Régional*, P. U. F., Paris.
- RIDDELL, R. (1981)—*Ecodevelopment*, Gower, Hampshire.
- SALE, K. (1980)—*Human Scale*, Secker & Warburg, Londres.
- SCHAFFER, B. e LAMB, G. (1981)—*Can Equity Be Organized?*, Gower, UNESCO.

Abril de 1982